Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5510

28. 06. 76

Sachgebiet 2032

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Arbeitsbericht über die Vorarbeiten für eine Ämter- und Dienstpostenbewertung

Inhaltsübersicht

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1,
Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

1. Entschließung des Deutschen Bundestages vom 27. Februar 1975

Der Deutsche Bundestag hat anläßlich der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern in seiner 152. Sitzung am 27. Februar 1975 folgende Entschließung gefaßt (zu BR-Drucksache 150/75):

„Die Bundesregierung wird ersucht,

1. die Vorarbeiten für eine Ämter- und Dienstpostenbewertung mit Nachdruck fortzuführen und damit bundeseinheitlich die Grundlagen für eine funktionsorientierte Bezahlung der Beamten im Sinne des in Artikel I § 18 2. BesVNG aufgestellten Grundsatzes zu schaffen,
2. dem Bundestag noch in dieser Wahlperiode einen Arbeitsbericht vorzulegen."

Der hiermit vorgelegte Bericht ist gemeinsam mit den hauptbeteiligten Bundesressorts sowie Vertretern von für das Besoldungsrecht zuständigen Länderministerien vorbereitet worden.

2. Zweites Besoldungsvereinheitlichungs- und -neuregelungsgesetz, Besoldungsmoratorium

2.1 2. BesVNG

Die Bundesregierung hat zu dem Fragenkomplex der Ämter- und Dienstpostenbewertung im Bericht zur Ämterbewertung vom 6. November 1972 (BT-Drucksache 7/6) gegenüber dem Deutschen Bundestag eingehend Stellung genommen. Hierauf wird Bezug genommen.

In Übereinstimmung mit den Zielsvorstellungen dieses Berichts ist im Zweiten Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern — 2. BesVNG — vom 23. Mai 1975 (BGBl. I S. 1173) u. a. bestimmt worden (§ 18 des Bundesbesoldungsgesetzes — BBesG — i. d. F. des 2. BesVNG):

„Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung

Die Funktionen der Beamten, Richter und Soldaten sind nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Die Ämter sind nach ihrer Wertigkeit unter Berücksichtigung der gemeinsamen Belange aller Dienstherren den Besoldungsgruppen zuzuordnen."

Im Zusammenhang mit dieser Vorschrift bestimmt § 20 Abs. 2 Satz 3 BBesG i. d. F. des 2. BesVNG:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Funktionen den Ämtern in den Bundesbesoldungsordnungen zuzuordnen."

2.2 Besoldungsmoratorium

Die vorgenannte Ermächtigung ist zwar als Bestandteil des neuen Bundesbesoldungsgesetzes am 1. Juli 1975 in Kraft getreten. Die Bundesregierung und die Regierungen der Länder sind jedoch in ihrer Gemeinsamen Erklärung vom 19. Dezember 1974 (Bulletin der Bundesregierung 1975 Nr. 12, S.134) dafür eingetreten, daß für die Zeit bis zum 31. Dezember 1976 in ihrem jeweiligen Bereich auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts keine kostenwirksamen strukturellen Maßnahmen getroffen werden. Rechtsverordnungen nach § 20 Abs. 2 Satz 3 BBesG sollen nicht vor dem 1. Januar 1977 in Kraft treten; eine Prüfung, ob und inwieweit für Ärzte hiervon abgewichen werden kann, ist vorbehalten worden.

3. Bewertungskommission des Bundes und der Länder

Die Innenministerkonferenz hat mit Beschluß vom 22. Juni 1973 u. a. vorgeschlagen, für die Arbeiten an der Konkretisierung der Ämterbewertung eine Projektgruppe zu bilden, die in die Besoldungskommission des Bundes und der Länder integriert werden sollte. Im Hinblick auf diesen Beschluß hat die Besoldungskommission am 17. Oktober 1973 folgendes vorgeschlagen:

„1. Als Unterkommission der Besoldungskommission soll eine zentrale Bewertungsgruppe eingesetzt werden.

2. Die Bewertungsgruppe soll baldmöglich zu ersten Ergebnissen für die Funktionszuweisungsverordnungen gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs eines 2. BesVNG kommen. Sie muß in ihrer Besetzung möglichst klein gehalten werden, um arbeitsfähig zu sein. Die Mitglieder sollen als Experten tätig und nicht an Weisungen gebunden sein.

3. In der Kommission sollen, und zwar jeweils mit je einer Stimme (die Wahrnehmung durch Besoldungs-, Dienstpostenbewertungs-, Laufbahn- oder Organisationsexperten soll freigestellt sein), unter dem Vorsitz des Bundes vertreten sein:

   die 11 Länder und

   die 8 Bundesressorts *), die bisher in der Besoldungskommission vertreten sind, sowie

   der Vorsitzende des Arbeitskreises Dienstpostenbewertung

   insgesamt 20".

*) die Bundesministerien der Finanzen, der Justiz, für das Post- und Fernmeldewesen, für Verkehr, der Verteidigung, des Innern, der Bundesrechnungshof, die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 27. Februar 1975 zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 23. Juni 1976 — D II 2 — 221 202/18.

Der Vorschlag ist den beteiligten Bundesressorts, den für das Besoldungsrecht zuständigen Ministern (Senatoren) der Länder und den Innenministern (Senatoren für Inneres) der Länder mit der Bitte mitgeteilt worden, den Vorschlägen der Besoldungskommission zuzustimmen. Grundsätzliche Einwände sind nicht erhoben worden.

Entsprechend den vorgenannten Vorschlägen hat die Bewertungskommission des Bundes und der Länder unter dem Vorsitz des Bundesministers des Innern am 21. Mai 1974 ihre konstituierende Sitzung abgehalten. Zur Vorbereitung der weiteren Arbeiten wurde eine zentrale Koordinierungsgruppe gebildet, der je drei Vertreter des Bundes und der Länder angehören.

4. Arbeitsprogramm der Bewertungskommission

In ihrer Sitzung vom 4. September 1974 hat die Bewertungskommisson für die Erarbeitung von Funktionszuweisungsverordnungen nach § 20 Abs. 2 Satz 3 BBesG i.d.F. des Entwurfs eines 2. BesVNG ein umfangreiches Arbeitsprogramm beschlossen.

4.1 Arbeitsgruppen

Zur Vorbereitung von Vorentwürfen von Funktionszuweisungsverordnungen wurden als Untergruppen der Bewertungskommission und unter ihrer Federführung für die nachstehenden Verwaltungsbereiche 15 Arbeitsgruppen gebildet:

Kommunalbereich

Gerichte und Staatsanwaltschaften, ausgenommen Richter und Staatsanwälte

Justizvollzugsdienst

Steuerverwaltung

Sonstige ausgesuchte Bereiche aus der Landesverwaltung einschließlich der Allgemeinen und Inneren Verwaltung

- Gewerbeaufsicht
- Finanzbau- und Staatsbauverwaltung (= bautechnischer Dienst)
- Kulturbau-, Flurbereinigungsverwaltung bzw. Agrarordnung
- Eich- und Bergverwaltung
- Vermessungsverwaltung
- Landwirtschafts- und Forstverwaltung
- Versorgungsverwaltung, Gesundheitsverwaltung, einschließlich der Funktionen der beamteten Ärzte

Zollverwaltung

Bundespost

Bundesbahn

Wehrverwaltung und Rüstungsbereich.

Den Vorsitz in den einzelnen Arbeitsgruppen hat jeweils ein Mitglied der Bewertungskommission übernommen. Die personelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppen wurde grundsätzlich in das Ermessen des Vorsitzenden gestellt.

Bei der Auswahl der vorgenannten Verwaltungsbereiche hat sich die Bewertungskommission von folgenden Überlegungen leiten lassen:

— Im derzeitigen Besoldungssystem ist die Funktionsbewertung in einzelnen Bereichen bereits durch den Gesetzgeber konkretisiert worden; diese Bereiche, in erster Linie die Funktionen der Lehrer, Richter und Staatsanwälte sowie die dazugehörigen Leitungsfunktionen, brauchen daher durch die Funktionszuweisungsverordnungen nicht erfaßt zu werden;

— für Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Polizei sollte wegen der Besonderheiten in diesen Bereichen eine gesonderte Beurteilung vorbehalten bleiben;

— Grundlage für die Auswahl der für Funktionszuweisungsverordnungen in Betracht kommenden Bereiche ist deshalb:

  a) Es muß sich um Bereiche handeln, deren funktionelle Gliederung aus den Amtsbezeichnungen unzureichend oder gar nicht zu erkennen ist und die meistens den Obergrenzen für die Stellenverhältnisse unterliegen.

  b) Es muß sich in diesem ersten Stadium der Erarbeitung von Funktionszuweisungsverordnungen um Bereiche handeln, die so bedeutsam sind, daß aus Funktionszuweisungen in diesen Bereichen ein Grundgerüst von Bewertungen aufgebaut werden kann.

4.2 Bestandsaufnahme der Funktionen

Es ist Aufgabe der Arbeitsgruppen, zunächst eine Bestandsaufnahme möglichst aller wichtigen Funktionen des jeweiligen Verwaltungs- bzw. Fachbereichs unter Angabe der Ist-Bewertung (nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen) zu erstellen. Hierbei sollen in vertikaler Gliederung zusammengehörende, für den jeweiligen Verwaltungsbereich möglichst weitgehend repräsentative Funktionen (Funktionsketten) erfaßt und so dargestellt werden, daß die Gliederung deutlich wird (z. B. Sachbearbeiter, Hauptsachbearbeiter, Referent usw.). Der Bestandsaufnahme sollen Organigramme bzw. Übersichten über die Struktur der untersuchten Verwaltungsbereiche und über die Einordnung der Funktionen in diesen Bereichen beigefügt werden.

Bei der Bestandsaufnahme sollen die für die Bewertung der Funktionen maßgeblichen Aufgaben und Tätigkeiten möglichst genau und notfalls auch durch umfangreichere Beschreibungen erfaßt werden, um Aufschluß über etwaige Funktionsunterschiede in den einzelnen Bereichen zu erhalten. Die Funktionen in aufeinanderfolgenden Besoldungsgruppen sollen möglichst konkret gegeneinander abgegrenzt werden. Abstrakte und unbestimmte Rechtsbegriffe sollen — soweit dies möglich ist — vermieden werden (z. B. „schwierige" und „besonders schwierige Tätigkeit"). Soweit die Verwendung derartiger Begriffe unvermeidlich ist, sollen die unbestimmten Begriffe durch repräsentative Beispiele von Funktionen, deren Bewertung möglichst unstreitig ist, erläutert werden. Soweit eine Abgren-

zung der Funktionen nur durch abstrakte Begriffe erfolgen kann, sollen diese Funktionen unter Angabe des derzeitigen Stellenschlüssels zusammengefaßt werden (z. B. Sachbearbeiter bei einer Mittelbehörde). Unvermeidbare Allgemeinbegriffe und ressortbedingte Fachbegriffe (z. B. Sachgebietsleiter) sollen in einer Vorbemerkung zu dem jeweiligen Verordnungsentwurf definiert werden.

Bei der Aufbereitung der Bestandsaufnahmen sollen die Beschreibungen möglichst komprimiert und im Hinblick auf die endgültige Fassung im Stil einer Rechtsverordnung gestrafft werden (vgl. unten Nr. 6.8).

4.3 Verfahren

Die zunächst für das eigene Land von der Arbeitsgruppe gefertigte Bestandsaufnahme soll den anderen Ländern mit der Bitte übersandt werden, im jeweiligen Land vorhandene Abweichungen mitzuteilen. Aufgrund dieser Mitteilungen schlägt die Arbeitsgruppe die zur Harmonisierung der Bewertungen innerhalb dieses Fachbereichs notwendigen Korrekturen vor. Die Koordinierungsgruppe prüft, inwieweit die Bewertungen im Verhältnis der einzelnen Fachbereiche untereinander und im Verhältnis zu sonstigen Verwaltungsbereichen harmonisiert werden sollen. Aufgrund derartiger horizontaler Bewertungsvergleiche sollen zunächst nur sehr zurückhaltend grobe Korrekturen vorgenommen werden. Inwieweit hierbei bereits die Erkenntnisse der analytischen Dienstpostenbewertung nutzbar gemacht werden können, ist zu prüfen. Im übrigen soll der Tarifbereich in den Vergleich einbezogen werden. Die überarbeiteten Vorentwürfe werden sodann der Bewertungskommission zur Billigung vorgelegt.

5. Stand der Arbeiten im Bereich der Bewertungskommission

Die Bewertungskommission und die Koordinierungsgruppe haben später weitere Sitzungen abgehalten, in denen Grundsatz- und Zweifelsfragen erörtert worden sind. Hierbei hat sich folgendes gezeigt: Es bestehen erhebliche Unterschiede in der Behördenorganisation, in den Aufgaben- und Personalstrukturen, in der Zusammenfassung oder Aufteilung von Funktionen, in der Bewertung sowie in der Verwendung von Begriffen usw. Derartige Unterschiede bestehen nicht nur zwischen Bund und Ländern und zwischen den einzelnen Ländern, sondern z. T. auch innerhalb des gleichen Landes und von Gemeinde zu Gemeinde. Die Arbeiten an den Bestandsaufnahmen werden dadurch wesentlich erschwert und verlangsamt. Sie sind daher in den einzelnen Arbeitsgruppen der Bewertungskommission unterschiedlich weit fortgeschritten.

6. Probleme der Funktionszuweisungsverordnungen

Bei der Erarbeitung der Funktionszuweisungsverordnungen sind insbesondere folgende grundsätzliche Probleme aufgetreten, die der Lösung bedürfen:

6.1 Kostenneutralität

Durch das 2. BesVNG ist in einigen Bereichen die Bewertung der Funktionen durch gesetzliche Funktionszusätze zu den Ämtern konkretisiert worden (insbesondere im Lehrer- und Richterbereich). Zahlreiche Ämter, vor allem im Bereich der allgemeinen Staats- und Kommunalverwaltung, sind jedoch ohne Konkretisierung des Amtsinhalts in den Besoldungsordnungen ausgebracht. Zwar ist durch die allgemeinen, seit 1967 bestehenden Stellenobergrenzen (vgl. § 26 BBesG) ein Mindestmaß von Einheitlichkeit in den Stellenverhältnissen bei Bund, Ländern und im Kommunalbereich erreicht worden. Wegen der Abstraktheit der Amtsbezeichnungen und der pauschalen Regelung der Stellenobergrenzen hat jedoch eine langjährige Entwicklung aufgrund abweichender Bewertungsvorstellungen bei den einzelnen Dienstherren und in vielen Verwaltungsbereichen zu einer unterschiedlichen Bewertung gleichwertiger Funktionen geführt. Die Funktionszuweisungsverordnungen haben deshalb grundsätzlich die Aufgabe, diese Verzerrungen des Bewertungsgefüges zu beseitigen und die Funktionsbewertung durch Zuordnung konkreter Einzelfunktionen zu den Ämtern zu vereinheitlichen (vgl. zum vorstehenden Abschnitt IV des Berichtes zur Ämterbewertung).

Aus dieser Zielsetzung ergibt sich, daß die Funktionszuweisungsverordnungen an die vom Gesetzgeber festgelegte Besoldungsstruktur anknüpfen und nur in diesem Rahmen die Funktionsbewertung konkretisieren und harmonisieren. Die gesetzliche Ermächtigung läßt es daher nicht zu, durch die Funktionszuweisungsverordnungen grundlegende Änderungen des Bewertungsgefüges des Bundesbesoldungsgesetzes vorzunehmen.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist es andererseits notwendig, bei der Erarbeitung der Funktionszuweisungsverordnungen eine kostenneutrale Lösung anzustreben. Zwar werden Funktionen höhergestuft und andere herabgestuft werden müssen, insgesamt muß jedoch das bisherige Kostenvolumen gewahrt bleiben. Da die Funktionszuweisungsverordnungen häufig die Bereiche zahlreicher Dienstherren erfassen werden, kann auch eine insgesamt kostenneutrale Regelung bei einzelnen Dienstherren zu Mehrkosten, bei anderen Dienstherren zu Einsparungen führen. Würde der Grundsatz aufgestellt, die Funktionszuweisungsverordnungen dürften bei keinem Dienstherrn zu Mehrkosten führen, so würde sich hieraus die Notwendigkeit ergeben, die Harmonisierungen auf dem jeweils untersten Bewertungsniveau vorzunehmen. Es liegt auf der Hand, daß bei einem solchen Grundsatz eine sinnvolle Harmonisierung, die an die bei den Dienstherren gewachsene durchschnittliche Bewertung anknüpfen muß, nicht möglich wäre.

In diesem Zusammenhang wird man auch dem Ärzteproblem seine Aufmerksamkeit zuwenden, zu dem die für das Gesundheitswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder ihre Auffassung zum Ausdruck gebracht haben.

6.2 Funktionszuweisungen durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung

Der Bayerische Landtag hat in einem Beschluß vom 16. Dezember 1975 die Staatsregierung ersucht, in Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Bundesländern bzw. im Bundesrat darauf hinzuwirken, daß die im 2. BesVNG vorgesehene Neuordnung des Besoldungssystems (Funktionsbesoldung) für die wichtigsten Laufbahnen in den Grundpositionen nicht durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, sondern unmittelbar im Bundesbesoldungsgesetz vorgenommen wird. Die Funktionszuweisung müsse so ausgestaltet werden, daß die Besoldung nicht am Gesetzgeber vorbei durch die Exekutive über organisatorische Maßnahmen verändert werden kann.

Über die rechtliche Wirkung der Funktionszuweisungsverordnungen bestehen unterschiedliche Auffassungen. Einerseits wird die Auffassung vertreten, die Funktionszuweisungsverordnungen würden die Haushaltsgesetzgeber in Bund, Ländern und Gemeinden hinsichtlich der Planstellenbewertung binden. Die andere Auffassung verneint diese Bindungswirkung. Die Frage ist von großer praktischer Bedeutung. Die Bundesregierung wird sie deshalb noch eingehend prüfen und über das Ergebnis berichten.

Durch die Verordnungen werden Funktionszuweisungen innerhalb des vom Gesetzgeber festgelegten Bewertungsrahmens vorgenommen. Grundlegende Veränderungen des Besoldungs- und Bewertungsgefüges, die sich gleichwohl im Verlauf der Erarbeitung der Funktionszuweisungsverordnungen als notwendig erweisen sollten, könnten deshalb nur durch den Gesetzgeber vorgenommen werden.

Im übrigen hat der Gesetzgeber im 2. BesVNG selbst festgelegt, daß die Funktionszuweisungen durch Rechtsverordnungen erfolgen sollen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Wegen des Umfanges der zu treffenden Regelungen und der Notwendigkeit, die Funktionszuweisungen nach und nach in einer Reihe von Einzelregelungen vorzunehmen, bestünden auch erhebliche tatsächliche Schwierigkeiten, die Regelungen im förmlichen Gesetzesverfahren zu treffen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß zu einem späteren Zeitpunkt geprüft wird, ob ein Kernbestand von Regelungen in das Bundesbesoldungsgesetz übernommen werden kann.

6.3 Stellenobergrenzen

Die Funktionszuweisungsverordnungen sollen innerhalb der Stellenobergrenzen (einschließlich der besonderen Obergrenzen der Funktionsgruppenverordnungen zu § 5 Abs. 6 Satz 3 BBesG a. F.) eine differenzierte und sachgerechte Zuweisung der Funktionen vornehmen (vgl. oben 6.1). Für den Fall, daß sich dabei ergeben sollte, daß innerhalb der Obergrenzen eine sachgerechte Bewertung nicht möglich ist, hat die Bundesregierung in § 26 Abs. 4 Nr. 3 Buchstabe b BBesG die Ermächtigung erhalten, Funktionen, die durch Funktionszuweisungsverordnungen Ämtern zugeordnet sind, aus den allgemeinen Stellenobergrenzen herauszunehmen. Da die Stellenobergrenzen für den Gesamtbereich eines Dienstherrn gelten (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BBesG) und eine kostenneutrale Lösung angestrebt werden soll, wird in der Regel zunächst keine Notwendigkeit bestehen, von der Ermächtigung in § 26 Abs. 4 Nr. 3 Buchstabe b BBesG Gebrauch zu machen. Erst die weitere Prüfung wird zeigen, ob bei der Harmonisierung von Bewertungen durch die Funktionszuweisungsverordnungen ein Gebot, die Stellenobergrenzen einzuhalten, wegen eines besonders hohen Anteils höherwertiger Funktionen bei einzelnen Dienstherren und Besoldungsgruppen Schwierigkeiten bereiten könnte.

6.4 Vorhandene Bewertungssysteme

Von einzelnen Verwaltungen wird die Befürchtung geäußert, ein in sich ausgewogenes Bewertungssystem in einem größeren Verwaltungsbereich könne durch die Änderung von Bewertungen durch die Funktionszuweisungsverordnungen nachhaltig beeinträchtigt werden. Da an die gewachsenen Bewertungen angeknüpft und das bisherige Kostenvolumen eingehalten werden soll (vgl. oben 6.1), werden sich voraussichtlich zunächst keine größeren Schwierigkeiten ergeben.

Es wird ferner die Auffassung vertreten, soweit in einzelnen Bereichen bereits eine analytische Dienstpostenbewertung praktiziert werde, gebühre ihr der Vorrang vor einer Funktionszuweisung, denn die Funktionszuweisungen beruhten auf einem summarischen, die analytische Dienstpostenbewertung dagegen auf einem Bewertungsverfahren, das von Einzelelementen der wahrgenommenen Funktion ausgehe. Hierzu ist zu bemerken, daß die vorhandenen analytischen Dienstpostenbewertungsverfahren untereinander nicht abgestimmt und selbst in homogenen Verwaltungen nur teilweise vollzogen sind. Auf die gesonderte Darstellung zur Dienstpostenbewertung unter 7. wird hingewiesen. Eine Entscheidung ist erst möglich, wenn die ersten Funktionszuweisungen zu konkreten Ergebnissen geführt haben.

In den Funktionszuweisungsverordnungen sollen nur die Bewertungen repräsentativer Funktionen festgelegt werden. Der Anteil dieser Funktionen kann in den einzelnen Verwaltungsbereichen unterschiedlich groß sein. Eine große Zahl von Funktionen wird schon angesichts ihrer Vielgestaltigkeit in den Funktionszuweisungsverordnungen nicht unmittelbar erfaßt werden können. In diesen Bereichen behalten die Verwaltungen eine angemessene Flexibilität, die schon zur Steuerung des Personaleinsatzes, wegen der Weiterentwicklung der technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, Änderungen in der Organisation usw. erforderlich ist. Allerdings müssen bei der Bewertung der in den Funktionszuweisungsverordnungen nicht unmittelbar erfaßten Tätigkeiten die in den Verordnungen festgelegten Funktionsbewertungen berücksichtigt werden.

6.5 Funktionsabgrenzungen zwischen aufeinanderfolgenden Besoldungsgruppen

Die Höherstufung einzelner Ämter, insbesondere im Lehrerbereich, durch die Besoldungsgesetzgeber hat im Verlaufe einer langjährigen Entwicklung bei den Beamten der Regellaufbahnen zu einer stufenweisen Verbesserung der Stellenobergrenzen und zur Einführung der Bewährungsbeförderung geführt (vgl. Abschn. II Abs. 4 des Berichtes zur Ämterbewertung). Für die Bewährungsbeförderung vom Eingangsamt in das erste Beförderungsamt der Regellaufbahnen war die Übernahme einer höherwertigen Funktion nicht erforderlich (§ 25 Abs. 2 und 3 BBesG a. F., die durch das Haushaltsstrukturgesetz gestrichen worden sind). Durch das Erste Besoldungsneuregelungsgesetz sind im Jahre 1967 in den vier Laufbahngruppen sog. Verzahnungsämter eingeführt worden, so daß nunmehr in jeder Laufbahngruppe fünf Ämter zur Verfügung stehen. Diese verschiedenen Maßnahmen haben in ihrem Zusammenwirken dazu geführt, daß nunmehr höherwertige Funktionen in der Regel in die zweiten und die weiteren Beförderungsämter eingestuft sind. Eine der bisherigen Zahl der Besoldungsgruppen entsprechende genaue Differenzierung zwischen den Funktionen in aufeinanderfolgenden Besoldungsgruppen ist daher — besonders im Verhältnis Eingangsamt/erstes Beförderungsamt — ein schwer zu lösendes Problem.

Auf Grund dieser Umstände sollte geprüft werden, ob zur Erleichterung einer vom Gesetzgeber gewollten Bewertung nach Funktionen die bisherige Zahl der Besoldungsgruppen im Zusammenhang mit einer entsprechenden kostenneutralen Änderung der Grundgehaltstabelle vermindert werden kann. Allerdings sind hiermit vielschichtige und schwerwiegende Probleme aufgeworfen, die eingehender Prüfung in Zusammenarbeit mit den Ländern und unter Berücksichtigung des Tarifbereichs bedürfen. Die Frage, ob eine Verminderung der Zahl der Besoldungsgruppen angestrebt werden sollte und realisierbar ist, kann daher kurzfristig nicht gelöst werden.

Wegen der dargelegten Abgrenzungsschwierigkeiten insbesondere zwischen den Funktionen des Eingangsamtes und des ersten Beförderungsamtes wurde eine Überprüfung eingeleitet, bis zu deren Abschluß in den Ist-Aufnahmen Funktionen in bestimmten Bereichen unter Berücksichtigung der derzeitigen Stellenobergrenzen zunächst in mehreren Ämtern ausgewiesen werden.

6.6 Bezahlungsgerechtigkeit

Die Bezahlungsgerechtigkeit hat zwei Aspekte: Bezahlung nach der Wertigkeit der ausgeübten Funktion — Berücksichtigung der individuellen Leistung. Hierauf ist im Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts und im Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Dienstrechtsreform vom 19. Mai 1976 zu Recht hingewiesen worden. Im Interesse einer Hebung der Leistungsmotivation sollte geprüft werden, ob später in die Funktionszuweisungsverordnungen Regelungen aufgenommen werden können, die an außergewöhnliche Leistungen und besondere Erfahrung anknüpfen. Derartige Regelungen würden dazu beitragen, im Rahmen des vorhandenen Stellenbestandes Beförderungschancen gerechter zu verteilen und das Problem unterschiedlicher Berufserwartungen in bestimmten Bereichen zu entschärfen.

Auch diese Probleme bedürfen noch eingehender Erörterungen. Insbesondere wäre es erforderlich, Instrumente für die individuelle Leistungsbewertung zu entwickeln und die leistungsbezogenen Regelungen nach Bereich und Ausmaß genau festzulegen.

6.7 Organisationsfreiheit

In einzelnen Bereichen sind Befürchtungen geäußert worden, durch die Funktionszuweisungsverordnungen könnte in die Organisationsfreiheit eingegriffen werden. Diese Besorgnis wird nicht geteilt. Die Funktionszuweisungsverordnungen knüpfen an die vorhandene Organisation an und können diese nicht festschreiben. Änderungen in der Organisation werden daher durch die Verordnungen nicht verhindert, sondern dort nur nachvollzogen (vgl. Abschnitt IV 3.4 des Berichts zur Ämterbewertung). Es bleibt daher möglich, neue Tätigkeiten erstmals zu bewerten und wesentliche Funktionsänderungen aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

6.8 Funktionsbeschreibungen

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Lösung des Problems, wie die Funktionsbeschreibungen in den Verordnungen im einzelnen ausgestaltet werden sollen. Zwar sollen im Rahmen der Bestandsaufnahme die Funktionen zunächst durch ausführlichere Beschreibungen erfaßt werden (vgl. oben 4.2). Detaillierte Beschreibungen aller auf einem bestimmten Dienstposten wahrgenommenen Einzeltätigkeiten könnten aber schon wegen ihres Umfangs nicht in eine Rechtsverordnung aufgenommen werden. Pauschalere und vereinfachte Funktionsbeschreibungen bergen andererseits die Gefahr in sich, daß sie zu einer echten Abgrenzung der Funktionen und ihrer Bewertungen nicht genügend beitragen. Es müssen daher Kompromißlösungen gesucht werden, die oben unter Nummer 4.2 dargestellt sind. Um die Verordnungen nicht zu stark zu belasten, sollte grundsätzlich kürzeren Funktionsbeschreibungen der Vorzug gegeben werden, soweit sie für eine klare Abgrenzung der Funktionen ausreichen (z. B. Leiter eines Gesundheitsamtes in einer Gemeinde mit mehr als ... Einwohnern). Es muß das Ziel sein, abgrenzbare Oberbegriffe zu finden, ohne in eine Einzeldienstpostenbeschreibung zu geraten.

6.9 Einführung der Fachhochschulausbildung

Im Zusammenhang mit der Einführung der Fachhochschulausbildung für den gehobenen nichttechnischen Dienst ist zu prüfen, inwieweit der Bereich der bisher vom gehobenen Dienst wahrgenommenen Funktionen im Hinblick auf die höherwertige Ausbildung der Fachhochschulabsolventen gegenüber dem mittleren und ggf. dem höheren Dienst in den Grenzbereichen neu abgegrenzt werden muß. Da bei der Festlegung von Bewertungen in den

Funktionszuweisungsverordnungen ohnehin geprüft werden muß, ob die Zuordnungen zu den jeweiligen Ämtern sachgerecht sind, ist bei den in die Verordnungen aufzunehmenden Funktionen das vorgenannte Problem in die Untersuchung einbezogen. Das Problem bedarf der Lösung, sobald entsprechend besser ausgebildete Beamte in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen.

7. Dienstpostenbewertung

Die Funktionszuweisungsverordnungen werden auf der Grundlage von summarischen Verfahren vorbereitet; d. h. die ausgewählten Funktionen werden unter Berücksichtigung der gewachsenen Bewertungen, der vorgegebenen Organisationsstrukturen, der Anforderungen und der Zugangsvoraussetzungen in ihrer Gesamtheit bewertet, ohne daß dabei das relative Gewicht der einzelnen Kriterien festgelegt wird.

Die Mehrheit der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts hat vorgeschlagen, einzelne Schwierigkeitselemente der verschiedenen Funktionen (z. B. Belastung, Verantwortung) miteinander zu vergleichen, systematisch zu ordnen, zu bewerten und nach ihrer unterschiedlichen Bedeutung zueinander zu gewichten. Im Aktionsprogramm der Bundesregierung für die Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 19. Mai 1976 ist vorgesehen, daß hierauf bezogene Entwicklungsarbeiten sofort einzuleiten sind. Dabei kann auf wichtige Vorarbeiten — insbesondere auch auf die im Bericht zur Ämterbewertung vom 6. November 1972 unter V. dargestellten — zurückgegriffen werden, so daß mittelfristig mit praktikablen Ergebnissen gerechnet werden kann. Ein solches Bewertungssystem, das eine für alle im öffentlichen Dienst Tätigen nach einheitlichen Grundsätzen und Maßstäben durchgeführte Bewertung gewährleisten soll, ist vor seiner Einführung zu erproben.